濟州島硏究 제52집
2019. 8. pp.1~38.

제주사립대학의 문제와 대안 모색*

-지도감독권 이양 이후를 중심으로-

정 민**

국문요약

본고는 대학설립 및 운영에 관한 권한이 제주도지사에게 이양된 이후 제주사립대학의 경쟁력이 약화되고 있는 현상의 배경을 분석하고 대안을 모색하고자 시도되었다. 먼저 한국사립대학의 공공성 위기를 짚어보았다. 신자유주의적 정책에 따라 도입된 대학설립준칙주의의 폐해로 나타난 부실대학 양산과 족벌지배구조사학들의 대물림 현상이 만연되어있고, 사립대학에 대한 공적 관리감독이 부실하여 사학비리와 부정 등의 관행이 고착되어있다. 제주대학조례 제정 이후, 2+4대학 인가조건 완화로 기존학과와 유사학과들의 난립, 정원 외 학생수를 대학조례의 기준에 추가로 허용함으로써 교원 1인당 실제 학생수 증가, 구성원들의 대의기구인 대학평의원회에 교외인사가 45%를 차지하는 기현상 출현, 지도감독기관의 전문성과 지속성 부족으로 관리감독 부실 등이 나타났다. 제주사립대학의 공공성 회복과 경쟁력 강화 방안으로 사학법과 제주대학조례 개정, 지도감독권 강화, 사학공공성 강화를 위한 특별위원회 설치, 지방정부책임형 사립대학 육성, 제주형 대학연합체제 구축이 제시되었다. 제주사립대학이 평화의 섬에 걸맞게 국제적 경쟁력을 갖춘 사학으로 거듭나게 되기까지 저항과 비판의 목소리가 지속되기를 고대한다.

---

* 이글은 2017년 11월 17일 제주연구원 제주학연구센터와 진실과 정의를 위한 제주교수네트워크(이하 '진교넷')가 공동주관한 '더 나은 제주사회를 위한 진교넷 난상토론회>에서 발표된 내용을 수정・보완하였다.

** 제주한라대학교 간호학부 교수, 진교넷 공동대표

주제어 : 사립대학, 지도감독권, 공공성, 제주특별자치도 대학설립·운영에 관한 조례

Ⅰ. 들어가며

제주는 평화의 섬이자 특별자치도이다. '평화의 섬'이란 "모든 위협요소로부터 자유로운 상태인 적극적 의미의 평화를 실천해 나가는 사고체계와 정책 등을 포괄하는 문화적, 사회적, 정치적 활동체계"[1]를 말한다. 그런데 30년간 사립대학에 몸담아온 입장에서 과연 제주가 평화와 특별자치도로서의 교육기능을 제대로 발휘하고 있는지는 의문이다. 그동안 외형적 성장을 해온 제주사립대학들의 교육환경과 교육의 질은 얼마나 향상되었는가?

제주는 2011년 5월 대학설립·운영에 관한 권한이 제주특별자치도로 이양[2]됨에 따라 국내에서 유일하게 도지사에게 사립대학 지도감독권이 부여된 특별자치도이다. 이에 관련 사항을 규정하기 위해 2012년 7월에 [제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례](이하 '제주대학조례')가 제정되었다. 이 조례는 [제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법] 제 184조에 따라 국제자유도시

1) 적극적 평화란 전쟁이 없는 상태에 만족하지 않고 인간의 기본적 욕구가 충족되고 정의가 존재하는 상태를 말한다(제주특별자치도 홈페이지).

2) 2011년 5.23일 개정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제184조는 제주도내 도립 및 사립대학 설립 운영에 관하여 고등교육법에 대한 여러 특례들을 규정하였고(2012.5.24. 시행), 특례 중에는 이들 대학 설립에 대한 인가권과 지도·감독권 등을 교육부장관으로부터 제주특별자치도 도지사에게 이양한 것을 포함하여, 대학설립기준을 종전의 대통령령 대신에 조례로 정할 수 있게 하는 등 여러 조치가 포함되어 있음

에 걸 맞는 국제경쟁력을 강화하기 위해 '국제화 교육환경 조성'을 목적으로 한다고 명시되어있다. 그러나 제주대학조례는 당초의 목적과는 거리가 멀게 수차례 개정 및 신설[3]되었고 그 과정에 특정 대학에 유리하게 누군가의 의도가 개입된 정황이 드러나 여론의 주목을 받은 바 있다(한겨레, 2014; 제주도민일보, 2014). 제주대학조례에 대한 비판(정민, 2013: 115-118; 제주한라대학교 교수협의회, 2013: 38-66)이 끊임없이 제기되면서 제주특별자치도의회[4]에서 수차례 간담회를 개최하였다. 그 후 공식적으로 제주대학조례의 개정 방향논의를 위한 원탁회의[5]가 개최되었고, 2015년 공청회를 거

3) [제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례]제정 2012.07.18. 조례 제 927 호, 일부개정 2012.10.17. 조례 제 961 호, 일부개정 2013.11.27. 조례 제 1099 호, 일부개정 2014.06.27. 조례 제 1194 호

4) 처음에 박원철 의원실에서 간담회를 통해 각 대학 교수협의회의 의견을 검토하였고, 재검토가 필요한 사항을 정리하여 법률자문을 거친 결과에 대해 2014년 2월 12일 재차 논의하는 과정을 거쳤다.

5) 2014년 9월 11일 제주특별자치도 대학 조례의 개정 방향논의를 위한 원탁회의시 재검토된 쟁점이슈는 첫째, 대학설립기준 관련 조문 중 대학운영과 무관하게 소유하고 있는 토지도 교지로 간주할 수 있도록 '교지'의 정의를 내린 점, 교지 내 설립주체 소유 건축물 건립 규정 예외조항에 '숙박시설, 관광휴게시설, 발전시설'이 추가되어 있어 특히 숙박시설을 호텔로 볼 경우, 학교보건법 제6조제1항 제13호에 저촉될 우려가 있는 점, 2+4대학 전환 인가 기준에서 '교지와 수익용 기본재산'이 삭제 완화됨으로써 부실운영의 우려가 있다는 점 등이 제기되었다. 둘째, 학생 정원에 관한 조문으로 정원 외 학생 수를 과다하게 허용함으로써 기회제공보다는 학생 수 과다로 인한 수업의 질 저하의 우려가 제기되었다. 셋째, 대학 운영의 공공성 강화 관련 조문으로 교육용 기본재산의 수익용 기본재산 전환을 허가가 아닌 신고로 가능하다고 확대 해석할 여지가 있는 점, 위임된 권한이지만, 조례에 명시되지 않은 사항으로 대학평의원회의 및 교원징계위원회의 조직·운영에 관한 사항에 대해 제주특별자치도 실정에 맞는 조문 추가 필요성에 대한 검토의 필요성이 제기되었다(제주특별자치도의회, 2014, 「쟁점이슈별 주요내용」, 『제주특별자치도 대학조례의 개정방향논의를 위한 원탁회의』 자료집, 5-14).

쳐 4차 개정[6]에 이르게 되었다. 그럼에도 제주한라대학은 개정된 제주대학조례를 무시하고 비판적 구성원들을 배제시킨 채 위법적인 대학평의원회 구성을 강행하였고, 도감사위 감사결과[7] 개선조치의 발령마저 묵살해 버렸다. 지도감독청인 제주도는 강제할 조항이 없다는 태도로 일관하다 2017년 9월에 조례 재개정을 추진하였지만, 개정안은 도의회의 심의과정에서 대학의 자율성이 존중되어야 한다는 일부 도의원들의 주장에 의해 수정[8]된 채 가결되었다.

사립대학문제의 핵심중 하나가 바로 대학의 자율성에 대한 해석이다. 대학운영의 자율성은 대학과 대학의 모든 구성원들에게 민주주의와 자치의 권한을 부여할 때 가능한 것으로 대학의 자율성 확대는 동시에 대학의 사회적 책무성에 대한 요구가 전제되어야 하는 것이다. 그럼에도 자율성을 마치 모든 규제를 풀어야 하는 것으로 인식하고 추진된다면 이는 오히려 대학의 비리를 조장하는 것이 될 수도 있기 때문이다. 그런 의미에서 대학 운영의 투명성 확보를 위한 제

---

6) 2015.01.28. <제주특별자치도 대학설립·운영 조례 개정을 위한 공청회 개최, [제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례] 일부개정(4차) 2015.04.01 조례 제1272호

7) 2015.7.29. 제주한라대학교 교수협의회가 대학평의원회 구성관련 제주도 감사위원회에 감사청구, 2015.12.06. 감사의결결과, 제주한라대학교는 대학평의원회 구성 관련 절차 및 규정 부적정으로 기관경고, 개선요구 받음, 제주특별자치도는 대학평의원회 구성 관련 규정 미흡 및 지도·감독 소홀로 주의요구, 통보를 받음(제주특별자치도 감사위원회, 2015).

8) [제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례] 일부개정(5차) 2017.09.27. 조례 제1923호, 평의원 구성단위에 대학발전에 기여한 자 등은 1/4을 넘지 않도록 한 개정안에 대해 일부 도의원들이 대학의 자율성이 보장되어야 한다는 이유를 들어 1/4을 1/2로 수정 가결하였다. 참고로 대부분의 대학은 대학발전에 기여한 자 등을 1/5내외로 구성하고 있다.
미디어제주, 「감사요구 해놓고 지적사항 반영된 조례개정은 안된다?」, http://www.mediajeju.com 에서 2017.9.8. 인출.

도적 장치 그리고 이를 위한 법적 감독권 확립 등은 필요한 입법방향임이 분명하다(이시우, 2008: 28).

한국의 대다수 사학은 국공립에 비해서 대체로 열악한 교육환경과 고액 등록금에 의한 운영 등으로 상대적으로 불리한 여건에서 그 대부분이 족벌체제로 운영되어 왔다. 그 결과 '사학문제'로 일컬어지는 비리와 부정 등이 구조화되어 있다(윤지관, 2013: 5). 제주사립대학들 중 2개교도 이미 감사원 감사[9] 등을 통해 사학비리가 드러난 바 있고, 1개교는 학내 문제를 제기할만한 교수단체 조차 구성되어있지 않다. 제주대학조례의 '국제화 교육환경 조성'이라는 목적을 달성하려면 사학의 공공성이 담보될 수 있는 제도적 장치마련이 필수적이다. 따라서 제주의 특성을 살리되 상대적 우위가 돋보이는 정책개발을 위해서는 무엇보다 지도감독권을 지닌 제주특별자치도 지사의 강력한 의지가 절대적이다. 그러나 사립대학지도감독권이 제주특별자치도지사에게 이양된 이후의 지도감독시스템과 조례가 제·개정되는 일련의 과정을 볼 때, 제주의 사립대학은 전국의 대학들보다 상대적으로 더 열악한 환경에 놓여있는 것으로 보인다.

제주사립대학의 문제는 한국의 사립대학들의 문제를 고스란히 안고 있다. 따라서 본고에서는 우선 한국 사립대학의 문제점들을 개괄적으로 살펴본 후 대학설립·운영에 관한 권한이 제주특별자치도로 이양된 이후를 중심으로 제주사립대학의 문제와 대안에 대해 논하고자 한다.

9) 제주국제대학교는 2006년 감사원 감사 결과 종전 이사의 교비횡령이 드러난 바 있고, 제주한라대학교는 2015년 감사원 감사 결과 교비회계 자금 운용 부적정 등 모두 7건의 위법·부당사항이 적발된 바 있다.

Ⅱ. 한국사립대학의 공공성 위기

1. 신자유주의적 고등교육정책

우리 법체계는 고등교육의 공공성이 인정되는 공교육을 전제로 구성되어 있다. 헌법 31조는 국민의 교육받을 권리를 헌법상의 권리로 규정하고 있으며 이에 근거해서 제정된 교육기본법 제 9조에서는 유아교육, 초등교육, 중등교육 및 고등교육을 위하여 학교를 두며, 학교는 공공성을 가진다고 하고 있다. 이처럼 고등교육기관은 공공성을 가진다는 것을 분명히 적시하고 있다(임재홍, 2014: 25).

김영삼 정부의 5.31.고등교육개혁조치[10]에서 비롯된 경쟁력과 효율성을 중심으로 하는 교육에서의 신자유주의적 정책은 당시 고등교육개혁안의 핵심정책으로 대학설립의 자유를 통해 다양하고 특성화된 많은 대학이 만들어지고 대학 간 경쟁을 통해 경쟁력 있는 대학을 배출할 것이라는 구상 하에 '교사시설, 교지, 교원, 수익용 기본재산'의 최소 확보요건만 충족하면 대학설립을 허용해주는 대학설립준칙주의[11]를 도입하였다.

---

10) 5.31교육개혁안은 대학의 다양화와 특성화라는 항목 하에 다음과 같이 기술하고 있다. "획일적인 대학체재, 연구를 활성화시키지 못하는 여건과 풍토, 공부를 하지 않아도 되는 학사운영, 효율적 대학운영을 방해하는 각종 획일적 정부통제 등으로 대학의 질적 수준이 세계수준에 크게 못 미치고 있다. 사회 각 분야가 요구하는 다양한 자질과 능력을 갖춘 인력을 배양할 수 있도록 대학모형을 다양화하고 특성화하도록 한다. 뿐만 아니라 대학의 정원과 학사운영을 자율화하고, 설립기준을 다양하게 규정하여, 이 준칙에 따라 학교설립이 가능하게 한다." *이 내용은 제주특별자치도 대학정책추진방향 연구(박재윤 등, 2012)의 내용과도 흡사하다.

11) 대학설립준칙주의는 <대학설립·운영규정> 제4조~제7조에 규정된 교사시설, 교지, 교원, 수익용 기본재산의 최소 확보요건만 충족하면 대학설립을 허용해주는 제도로서 대학설립 심사의 투명성을 높

그 결과, 고등교육의 기회가 늘어난 성과는 있었으나 학령인구가 급격히 감소하면서 부실한 대학을 양산했다는 비판을 받고 있다(감사원, 2014: 21-22). 당시 "준칙주의 도입의 원칙"[12]이 철저히 준수되었다면 오늘날과 같은 부실비리대학의 문제는 발생하지 않았을 것이다. 이러한 시행착오를 제주대학조례가 답습하고 있는 건 아닌지 염려스럽다. 이 때문에 대학설립준칙주의는 시행한지 10년도 되지 않아 중단[13]되었으나 고등교육에 시장원리를 도입한다는 것 자체에 대한 사고[14]는 현재까지 이어지고 있다는 것이다.

노무현 정부는 교육개방의 내용을 담는 양허안을 제출하기 이전에 사전적인 자율개방을 통하여 대외개방의 범위를 미리 결정하였다. 대표적인 사전개방을 정한 두 특별법[15]에서는 교육개방과 관련된 내용을 규정하고 있고, 외국교육기관에 많은 특례와 특혜를 인정하

이고 다양하고 특성화된 소규모의 대학 설립을 목적으로 1996년 7월 도입되었다.

12) 당시 대학설립준칙주의 도입 시 "준칙주의 도입의 원칙"이라는 것이 있었다. ①국가 교육정책의 전체적 구도와 상응해야 한다. ②학교설립기준은 모든 학교가 충족시켜야 할 최소 기준에 불과하며, 학교가 추구해야 할 질적 개선의 목표(기준)는 평가기구에서 제시한다. ③정부는 각 학교로 하여금 '학교헌장'을 자율적으로 제정•제출하도록 하고, '학교헌장'의 이행여부를 대학평가의 대상으로 삼는다. ④학교법인이 새로운 학교를 설립하고자 하는 경우에는 별도의 새로운 시설•설비, 교원 및 수익용 기본재산 등을 확보하여야 한다. 기존의 학교 시설•설비, 교원 및 수익용 기본재산 등은 중복하여 사용할 수 없다.

13) 대학설립운영규정 6차 개정(2005.10.25.)때 대학 설립기준을 강화시켜버렸다.

14) 종래 대학자율화정책으로 말해졌던 사안들을 보면 대학설립과 운영의 자유(대학설립과 운영에 대한 규제 완화), 등록금 책정의 자유, 통폐합 등 학과운영의 자유, 산학협력의 자유, 학교기업운영의 자유, 교원인사의 자율성(비정규직의 일반화) 등등이다.

15) 2006.02.09. <제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법>과 <경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법>통과

고 있다. 바로 이 특별법에 의거 이후 논의될 사립대학 지도감독권이 교육부장관에서 제주도지사로 이양된 것이다.

박근혜 정부는 교육서비스 분야 투자활성화 대책으로 외국학교법인과 국내학교법인의 합작허용, 국내기관의 외국기관 운영참여 허용으로 국제학교 운영의 주체를 넓혀서 안정화하고, 제주국제학교의 경우에는 결산상 잉여금의 배당을 허용하겠다고 발표했다. 이는 교육을 상업화하는 길을 열고, 사실상 국내 기업의 영리학교설립을 독려하는 우회로를 열어주겠다는 것이다(임재홍, 2014: 45).

한국대학이 기업화된 데 지대한 영향을 미친 미국대학의 경우도 대학의 법인 이사회에 기업인들이 참여하고 있지만, 이들은 인사와 재정 등 '대학경영'에 관련된 사안에만 관여할 뿐, '대학운영'에 개입하는 일은 금기로 되어있다. '지원은 하되 지배하지 않는다.'는 원칙은 여전히 미국 사립대학 재단의 불문율이다. 한국대학의 경우, 특히 기업화된 대학일수록 학내의 민주적 의사결정 구조가 심각하게 붕괴되었다는 사실에 주목할 필요가 있다(김누리, 2015: 21).

신자유주의 고등교육정책의 결과로 나타난 고등교육공급과잉은 대학구조개혁정책으로 이어져 전국대학을 일률적인 기준으로 평가하여 등급화하고 이에 따른 차등 정원감축 방식으로 진행되고 있어 대학이 살아야 하고, 더 높은 등급을 받아야 한다는 명제 앞에서는 대학운영의 민주성은 물론 교육환경이나 질의 문제조차 묻히고 있다. 이처럼 강제적인 구조조정정책과 모든 것을 지표경쟁으로 환원시키는 신자유주의적 경쟁구조 안에서 교수사회도 이기주의적 태도와 함께 보신주의와 냉소적 태도, 무기력 등이 광범하게 퍼져있는 것이 오늘날 대학의 현주소이다(윤지관, 2015, 3).

2. 사학 비리 : 족벌지배구조

2013년 헌법재판소는 사학도 국가 공교육 체제의 일부이기 때문에 사학 운영자들의 자율성보다 사학의 공공성이 우선한다는 판결[16]을 내린 바 있다. 그럼에도 불구하고 사학을 마치 자신의 사유물인양 착각하며 대물림을 당연시하는 인사들과 그 추종자들은 현행 사립학교법의 미비점과 맹점을 악용하고 있다. 그리고 보수 세력들은 이들의 이러한 일탈적 행위를 자본주의 사회가 마땅히 인정해야 하는 사유재산권의 행사로 둔갑시키고 있다. 그 대표적인 예가 지금은 자동폐기된 소위 먹튀법으로 알려진 '대학평가 및 구조개혁에 관한 법률안'[17]이다.

한국대학의 80%를 차지하는 사립대는 국공립에 비해 대체로 열악한 교육환경과 고액 등록금에 의한 운영 등으로 학생들에게 상대적으로 불리한 여건이다. 게다가 현행법상 재단이사회가 인사 및 재정권을 가지고 있는 조건에서 많은 대학들이 족벌지배구조[18]의 1인

16) 사학운영자들이 사학의 자유 등 기본권을 침해한다고 낸 헌법소원 심판청구를 기각하여 "사립대 예·결산, 등록금심사위 거치게 한 것은 합헌" 결정

17) 법률전문가 14인의 분석(2016.09.28)에 의하면 교육용 기본재산의 수익용 기본재산으로의 용도변경 조항과 일방적 평가에 의해 대학을 폐쇄하고 비리사학의 퇴출경로를 열어주는 등 사학재단에 특혜를 주는 내용을 담고 있으며 운영의 잘못을 책임져야할 대학 재단에게 금전적 혜택을 주는 매우 정의롭지 못한 법률안임이 밝혀진 바 있다.

18) 정진후의원에 의하면 4년제 사립대학은 91개 법인(64.5%)에서 296명, 사립전문대학은 87개 법인(87.9%)에서 261명의 교직원이 설립자나 이사장 또는 이사와 친·인척 관계인 것으로 드러났다. 설립자 등의 직계가족이 이사장, 총장, 이사 등 주요직을 맡은 대학도 상당수 있었다. 사립대학의 대물림 현상이 만연하고 있음이 드러난 셈이다(경향신문, 「사립대 2곳 중 1곳, 전문대 10곳 중 9곳은 설립자 친인척이 이사장·총장」, http://news.khan.co.kr 에서 2013.4.2. 인출).

지배체재로 사학의 세습현상[19]이 만연한데다 사립대학에 대한 공적 관리감독이 잘 이루어지지 않아 부정부패에서 자유롭지 못하다. 그 결과 '사학문제'로 일컬어지는 비리와 부정 등 대학운영의 전근대적 관행이 고착되어 있는 것이 우리 현실이다.

국가는 사학의 설립과 운영에서 공익적 목적을 실현할 수 있도록 엄격한 통제와 지도감독을 다해야 하는데 심지어는 국가가 비리사학을 옹호하는 민낯도 보여준 바 있다. 이는 사학지배세력이 단순히 학교만이 아니라 자본과 권력의 기득권과 긴밀하게 결합되어 있음을 말해준다. 이 권학유착의 구조가 사학비리발생의 주요 매커니즘이다. 국가가 사학에 재정지원을 하면서 재정집행을 감독하고 비리가 발생한 사학에 대하여 감사권을 행사했더라면 사학문제가 구조화되는 상황은 일어나지 않았을 것이다(정대화, 2017: 15-16).

이수인 의원[20]이 국회 교육위원회 활동 과정에서 확인한 사학비리의 유형에는 재단의 학교공금 횡령 및 회계부정(H대 등 19개 대학), 교수임용 및 재임용 부정(J대 등 18개 대학), 입시 및 편입학 부정(F대 등 9개 대학), 재단의 전횡과 부당한 학사행정 간섭(D대 등 15개 대학), 총장선임을 둘러싼 학내분규(K대 등 4개 대학)의 다섯 가지로 분류하였다.

이 시기에 사학비리에 대한 대응은 비리를 저지른 구재단을 퇴진시키고 임시이사를 파견하는 방법과 재단의 비리를 근절하기 위하여 2005년에 사립학교법이 전향적으로 개정[21]되었다. 그러나 2007년

19) 김경래의 최강시사, 「사학비리의 핵심은 세습」, KBS1Radio, 에서 2019.07.01. 인출.

20) 국회 교육위원을 지낸 이수인 의원은 2000년에 발간한 <부패사학 개혁백서>를 통해 사학비리의 실태와 교육마피아의 활동방식을 고발했다.

21) 이사장과 특수 관계에 있는 이사의 비율은 1/4로 제한되고, 이사회 운영의 투명성을 확보하기 위한 장치로 이사 정수의 1/4을 공익이사로 추천할 수 있는 조항이 신설되고, 이사회를 해임할 수 있는

야당인 한나라당이 국회를 거부하고 장외투쟁을 하며 결국 사립학교법 개정안[22]을 통과시켰다. 이 개정안은 개방이사추천위원회가 대학평의원회의 공익이사 선임을 무력화하는 방어적 장치라면 사학분쟁조정위위원회는 임시이사 파견을 통제하고 임시이사가 파견된 학교의 정상화를 추진할 수 있는 공격적인 장치로 도입되었다(정대화, 2017: 27). 이에 이사회 운영의 민주성과 투명성을 확보하기 위한 장치로 도입된 공익이사제도는 무산되었고 비리재단의 복귀[23]가 현실화되면서 사학비리가 발생하는 근본적인 원인이 되는 족벌체제는 더 공고해졌다.

최근 10년간 교육부는 3,106건이 넘는 비위를 적발하고도 고작 205건의 비위사실에 대해서만 검찰 고발 및 수사 의뢰하였고, 비위행위자에 대한 신분상 조치 중 90%이상은 사실상 징계라고 볼 수 없는 '경고' 또는 '주의'에 불과하였다. 또한 일부 교육부 공무원은 사학에서 금품을 받아 특정경제가중처벌법상 뇌물수수로 구속되기도 하였다. 이미 교육부는 사학비리와 관련해서는 국민의 신뢰를 완전히 잃은 상황이었다(교육부, 2019: 3).

문재인 정부 들어 사학비리척결에 대한 국민의 열망과 함께 사학혁신위원회[24]가 출범하였다. 총 65개교에 대한 실태 조사 및 종합

요건이 확대됨

22) 대학평의원회와 학교운영위원회가 추천하는 공익이사는 학교구성원과 이사들이 함께 구성하는 개방이사추천위원회에서 추천하는 개방이사로 바뀌었고, 이사 해임요건이 대폭 완화되었으며 사학분쟁조정위원회가 신설됨

23) 사학분쟁조정위원회가 발족하여 비리재단 복귀를 추진하던 이명박 정부와 박근혜 정부를 거치면서 10년간 60개 이상의 학교가 임시이사체제에서 벗어나 정상화되면서 예외 없이 비리재단이 복귀했다.

24) 문재인 정부는 사학비리척결을 교육관련 주요정책으로 설정하고 사학에 대한 지원을 강화하고 공공성과 책무성을 높이기 위해 필요한 자문기구로 교육부 산하에 사학혁신위원회를 신설하였다. (2017.12.08)

감사를 실시한 결과, 임원 84명에 대한 임원취임승인취소, 2,096명의 신분상 조치, 258억 2천만 원의 재정상 조치, 136명 고발·수사의뢰 조치를 하는 등 사학비리의 적발과 처분을 내렸다(교육부, 2019).

35개교의 지적사항 441건을 유형화 한 결과, 회계 등 금전(233건, 52.83%)비리가 과반을 차지하였으며, 인사(50건, 11.33%), 학사·입시(46건, 10.43%), 법인·이사회 운영(37건, 8.39%) 순으로 비중이 컸다. 회계감사를 실시한 30개교의 지적사항 314건을 유형화 한 결과에서는 인건비·수당 등 지급 부적정(66건, 21.01%), 재산 관리 부적정(46건, 14.64%), 배임·횡령·공용물 사적사용 등 부적정(44건, 14.01%), 세입·세출 부적정(35건, 11.14%), 계약체결 부적정(30건, 9.55%)순으로 부적정 사례가 지적되었다(교육부, 2019: 16).

이처럼 한국의 사학문제는 신자유주의 고등교육정책기조 속에서 사학을 돈벌이 수단으로 간주하여 비리를 자행하는 사학운영자의 문제, 사학에 대한 감독권과 감사권을 포기하고 사학의 숙주로 전락하여 사학비리를 비호하는 권력의 문제, 사학을 규율하지 못하고 사학비리도 통제하지 못하는 사립학교법 등 법 제도의 문제라는 세 가지 차원의 문제가 결합된 당연한 결과라 할 수 있다(정대화, 2017: 16).

3. 사립대학의 공공성 회복방안

1) 사립학교법 개정

한국사립대학 문제의 핵심은 신자유주의적 교육정책으로 인한 고등교육공급과잉과 대학구조개혁정책 그리고 만연된 족벌체제의 사학비리로 고등교육의 공공성이 무너지고 있다는 점이다. 사학비리나 분규는 한국 특유의 현상으로 대학교육의 공영화가 이루어진 서구뿐 아니라 사학비중이 높은 일본에서도 찾아보기 힘들다. 일본의 사학

은 국가가 사학에 운영비의 50%를 부담하고 사학도 민주적 거버넌스를 정착시키고 있어 사학의 공영화가 이루어진 상태라 할 수 있다(윤지관, 2013: 5). 이런 점에서 한국사립대학문제를 극복하기 위한 기본방향은 고등교육의 공공성 확보라 할 수 있다.

2019년 7월 사학혁신위원회는 실태조사와 종합감사결과 분석을 토대로 10가지 사학혁신 제도개선안을 권고사항으로 발표(교육부, 2019)하였는데 이는 한국사립대학문제를 극복하기 위한 대안으로 제시될 수 있다고 본다. 주요내용으로는 회계 등 금전 비리가 과반을 차지하고 있는 상황을 고려하여 회계부정 임원취소기준을 명확히 하면서 천만 원 이상 횡령·배임 임원의 경우 시정 요구 없이 바로 임원취임승인취소를 권고함으로써 '사학임원의 책무성을 강화'하였다. '사학 교원의 교권 향상'을 위해 교원소청심사위원회의 결정을 위반할 경우 이행명령 및 이행강제금을 부과할 수 있도록 "교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법" 개정을 권고하였다. 사립대의 경우 교원소청심사위원회의 결정이 기속력이 없기 때문에 소청위의 결정이 무용지물이 되고 있는 상황에서 시의 적절한 권고라고 평가할 수 있다. 이외에도 사립대학의 공공성 강화를 위해 개방이사의 자격 강화와 개방이사추천위원회의 구성을 정관이 아닌 시행령으로 정하도록 권고하고 있다.

전체적으로 볼 때 사학혁신위원회의 권고사항은 그동안 사립대학에서 문제가 되었던 부분을 시정하기 위한 내용을 담고 있다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 사립학교개혁과 비리추방을 위한 국민운동본부에서는 논평을 통해 몇 가지 부족한 부분을 언급[25]하였

25) 첫째, 임원취임승인취소가 2회 이상인 자는 당해 학교법인 복귀 영구 금지하도록 해야 한다. 둘째, 개방이사 추천을 대학평의원에서 하도록 하면서, 개방이사 추천에 법인이 개입되어서는 안 되는 방향으로 진행되어야한다. 셋째, 비리사학의 개혁과 혁신을 위해 시행령 개정 등을 통해 임시이사의 권한을 정이사의 권한과 동일한 수

는바(사립학교개혁과 비리추방을 위한 국민운동본부, 2019), 사립학교법 개정을 통해 가능한 대목들이다.

문재인 정부는 100대 국정과제의 세부실천과제로 사학비리근절을 제시한바, 이는 현 정부가 반드시 추진해야 할 역사적 책무이다. 사학비리를 근절하기 위해서는 이사회의 민주성과 투명성을 확보하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 사학에 대한 교육부의 감독권과 감사권을 강화하는 동시에 대학 운영에 대한 구성원의 참여권을 정교하게 법제화하여 내부 견제를 활성화하여야 한다. 이 문제는 사학비리를 엄단하겠다는 정부의 정책 의지의 문제인 동시에, 궁극적으로는 사학을 규율하는 사립학교법의 개정을 통해서 가능한 것인 만큼 대학평의원회의 실질화, 유명무실한 개방이사추천위원회의 개선, 개방이사의 실질화 등을 통해서 해결해야 한다.

2005년 참여정부는 개혁입법으로 끊임없는 사학비리를 방지하고 대학운영의 투명성과 공공성, 학생들의 학습권을 보장하기 위해 개방형 이사제를 도입하는 방향으로 사립학교법을 개정하였다. 당시 개방형 이사제는 교수・직원・학생들로 구성된 대학평의원회가 일정수 이사 추천에 관여하도록 함으로써 대학구성원도 의사결정에 참여할 권리가 있다는 것을 법으로 규정한 것이다. 즉 구성원들의 대의기구이자 대학의 중요 운영사항에 대한 심의기구로서의 법적 위상을 가지고 있으며 재단이 독단적으로 전횡하는 사립대학의 민주적 운영

준으로 규정할 필요가 있다. 넷째, 비리를 근절하고 사학의 공공성과 투명성을 제고하기 위해서는 개방이사 수를 정원의 1/4보다 늘리는 것이 필요하다. 다섯째, 사립학교 족벌운영체제(친·인척 운영체제)의 통제 장치 마련이 필요하다: 이사상호간 친족관계 제한비율을 현행 1/4에서 1/5로 낮추고 이사와 민법상 친족관계인 자의 학교회계를 담당하는 직원의 임명 제한, 이사회 2/3의 찬성 의결과 관할청의 승인 단서조항 삭제해야한다. 여섯째, 공익신고자에 대한 사학법인의 과도한 징계를 관할청이 재심의 요구할 근거 마련이 필요하다.

과 투명성, 합리성을 담보하는 최소한의 보루이다. 그러나 2007년 개정[26]과정에서 대학평의원회의 기능이 크게 축소되었고 그마저도 재단이나 행정본부의 뜻이 관철되어 진정한 대의기구이기보다는 거수기 역할을 하는 등 현행법에 보장된 최소한의 장치조차 작동하지 못하는 경우가 많다.

따라서 대학의 참다운 발전이 가능하려면 사학비리의 발생을 근원적으로 차단하고 예방하는 조치를 취하되 일단 비리가 발생할 경우 다시는 교육 영역으로 복귀하지 못하도록 사립학교법을 엄격하게 개정[27]할 필요가 있다.

2) 사립대학의 설립기준 및 통제 기능의 강화

2015년 국정감사 자료에 따르면 대학설립준칙에 따라 신설된 일반대학 52개 중 2015년 당시 5개가 폐교되고 5개가 통합되고 14개가 부실대학으로 선정되었다. 따라서 사립학교 설립 및 설립·경영자에 대한 구체적 기준의 명시와 그 요건의 강화가 이루어져야 한다. 전과자, 교육법 위반자, 도덕적 문제가 있는 자의 학교 설립과 경영참가의 금지, 비교육적, 상행위적, 불법적인 학교 경영의 금지, 학교의 이사와 감사 등에 대한 자격 조건, 의무와 권리 등을 구체적으로 명시하여 사립학교의 설립 기준을 강화해 나가야 한다.

---

26) 의결사항이던 학칙개정 등이 심의사항으로, 심의사항이던 예결산이 자문사항으로 바뀌고, 개방이사 선임권을 가지던 데서 개방이사추천위원회를 통한 2배수 추천권으로 개정되었다.

27) 2019.06.19. '사립학교법 일부개정법률안'을 대표 발의한 박용진 의원은 "사립대학의 비리는 교육계에서 해결해야 할 시급한 문제임에도 그동안 일부 대학의 비위나 개인의 일탈로 치부돼 온 것이 현실"이라며 "사학비리 문제는 구조적인 개선을 통해 해결해야 하고 그러기 위해서는 고질적으로 문제가 되는 부분들을 해결하기 위한 사학법 개정이 필수적"이라고 그 이유를 설명했다.

사립학교 지도감독기관의 통제 및 지도감독과 관련하여 사립학교는 거의 치외법권 지대이다. 소위 '사학의 자율성'이라는 미명하에, 문제가 있어도 거의 감독권 행사가 이루어지지 않을 뿐 아니라 내부비리 폭로가 있어도 '경고' 또는 '주의' 등 솜방망이 감사에 그치고 있는 형편이다(교육부, 2019: 3). 이러한 통제 불능의 사학을 정상화하기 위한 방안으로 개방형 임원 확대를 통한 정부책임을 강화하고 사학의 투명성과 민주적 운영을 위한 각종 조치의 현실화와 학부모, 교직원, 학생 단체의 법적 기구화, 사학비리척결을 위한 특별위원회 구성 및 운영, 관할청 산하에 사립학교 시민 감시단 구성 운영 등이 제시되고 있다.

3) 공영형 사립대학 등 대학혁신

대학이 공공성을 확보하려면 고등교육의 상업화와 영리화를 추구하는 시장화로부터 벗어나 공적인 역할을 할 수 있을 때 가능하다. 고등교육의 질적 개혁을 위해서는 고등교육에 대한 국가의 책무를 강조하는 고등교육개혁이 이루어져야하며 그 방법으로 사립대학 위주의 고등교육체계를 공공적 형태로 변화시키는 것이다.

사학비리나 분규는 한국 특유의 현상으로 대학교육의 공영화가 이루어진 서구는 물론이거니와 우리와 유사하게 사학 비중이 높은 일본에서도 찾아보기 힘들다. 일본의 사학은 국가가 사학에 운영비의 50%를 부담하고 사학도 민주적 거버넌스를 정착시키고 있어 사학의 공영화가 이루어진 상태라 할 수 있다(윤지관, 2013: 5).

공영형 사립대는 대학 운영비 50% 이상을 국가가 지원하는 대신, 이사 정수의 50% 이상을 공익이사로 구성하는 지배구조 개편을 통해 사립대학의 공공성을 높이는 정책이다. 공공성을 확보하지 못한 우리 사학의 현실을 감안할 때, 공영형 사립대학은 국가의 요구와

사학의 요구가 합치되는 가장 적합한 정책으로 국가로서는 사학에 대한 재정지원의 확대를 공영형 사립대학화를 통해서 집행함으로써 사학의 공공성을 확보할 수 있고 사학으로는 부족한 재정을 충당하여 대학발전을 도모할 수 있다.

대학교육의 질적 향상을 꾀하려면 서울과 지방의 교육격차를 해소하는 방향으로 대학구조개혁이 추진될 필요가 있고, 이 과정에서 거점 국립대학을 육성하는 동시에 공영형 사립대학을 강화함으로써 국공립과 사학이 병행 발전하는 전략을 추진해야한다는 주장이 제기되고 있다(정대화, 2017: 45-46).

문재인 정부 들어 “교육에 대한 국가 책임 강화”를 교육정책 목표로 제시하였고, “사학혁신위원회 및 실무추진단”을 운영하여 건전한 사학에 대한 지원을 강화하고 사학비리는 엄중 조치하여 척결한다는 정책적 의지를 보이며 “공영형 사립대” 도입을 발표한 바 있다.

그런데 교육부가 관련 예산 812억원을 기획재정부에 요청했으나 전액 삭감되었고 2019년 올해 예산에는 공영형 사립대 도입 계획 수립을 위한 연구비만 반영된 상태로 공영형 사립대학은 문재인 대통령 선거 공약이었음에도 집권 3년차에 접어든 현재까지 정책 실행은 제자리걸음이다. 이에 교육시민사회단체들은 공영형 사립대학은 선택할 수 있는 정책이 아니고, 위기에 처한 고등교육을 개혁하기 위한 필수적인 정책임을 강조하며 청와대의 정책시행을 촉구하고 있다(교육희망, 2019).

Ⅲ. 제주사립대학의 공공성은 어떠한가?

1. 제주사립대학의 교육환경

제주의 사립대학은 현재 2개 전문대학과 1개 일반대학 총 3개교이다. 제주관광대학교는 1992년 학교법인 제주교육학원이 설립하였다. 제주한라대학교는 1969년 공립간호학교로 출발, 1983년 사립화되어 학교법인 한라학원으로 설립자 변경되었다. 제주국제대학교는 1973년 제주실업전문학교로 출발, 1982년 제주전문대학, 1998년 제주산업정보대학으로 교명변경한 후, 2012년에 1997년 개교한 탐라대학교와 통·폐합되었다.

앞서 한국의 상당수 사립대학의 대물림 현상에 대해 언급하였듯이 공교롭게도 제주사립대학은 모두 족벌체재로 운영되고 있는 공통점을 지닌다. 제주관광대는 이사장과 총장이 한 가족, 제주한라대 역시 학원장, 이사, 총장이 한 가족이며, 제주국제대는 비리재단이 복귀하여 설립당시 이사장 가족이 학교경영에 관여하고 있다. 제주한라대는 감사원 감사와 제주도 감사위원회 감사를 통해 여러 가지 비리 등 대학문제가 불거져 나왔고, 제주국제대는 감사원 감사와 통폐합되는 과정에서 재단의 교비횡령 등으로 인한 대학경영 부실이 초래된 바 있다. 제주관광대는 표면적으로 드러난 문제는 없으나 학내문제제기를 할 만한 임의단체조차 없는 실정이다.

<표 1>과 <표 2>는 최근 3년간 제주사립대학의 지표들을 국립대인 제주대와 단순 비교한 것이다. 2018년 현재, 제주지역은 국립대 10,244명, 사립대 9,003명 총 19,247명이 재학 중이다. 사립대 등록금은 전국평균보다 매우 낮은 수준이나 국립대에 비해 더 많다. 재학생 1인당 장학금은 큰 차이가 없고, 학생 1인당 교육비는 2개 전문대는 국립대의 절반수준에 불과하다.

<표 1> 학생관련 제주도 대학 지표

(단위: 천원)

연도	학교명	학 생		학생 1인당	
		재학생	평균등록금	교육비	장학금
2018	관광대	2,342	4,741.6	9,600.3	3447.2
	한라대	5,303	4,964.2	8,044.3	2781.1
	국제대	1,358	6,235.9	9,940.8	4050.0
	제주대	10,244	3,782.0	15,733.4	2703.4
2017	관광대	2,316	4,681.5	8,550.4	3,391.8
	한라대	4,789	4,910.5	7,803.8	3,020.1
	국제대	1,437	6,380.9	12,245.8	4,568.3
	제주대	10,222	3,782.9	16,069.8	2,684.2
2016	관광대	2,300	4,620.8	8,937.1	3,459.1
	한라대	4,861	4,852.3	7,644.9	2,996.2
	국제대	1,524	6,383.9	14,371.5	4,865.5
	제주대	10,420	3,783.1	15,948.1	2,610.9

자료: 대학알리미(www.academyinfo.go.kr)에서 발췌

전임교원확보율은 2개 전문대가 6-70% 수준으로 90%이상인 4년제에 비해 낮았고 전임교원 1인당 학생 수는 전문대가 30.3명, 34.9명으로 4년제 20.8명에 비해 많아 교육환경이 상대적으로 열악하다. 이는 전임교원확보율이 낮기도 하지만 정원 외 입학자 수[28]가

28) 정원 외 모집은 "재외국민, 외국인, 농어촌지역 학생, 장애인 등을 대학정원에 포함하지 않고 입학시키는 것"으로 1990년대 중반부터 소수자와 약자를 배려하는 취지에서 시작되었다. <정원 외 모집 대상에 관한 사항>은 제주대학조례 쟁점이슈 중 하나로 정원 외 학생 수를 모집단위별 정원(2012.10.17.) 말하자면 입학정원만큼 정원 외를 인정할 수 있도록 하고, 개정안(2014.6.27)에도 입학정원의 100분의 50을 초과할 수 없다고 명시해놓음으로써 편제정원 외 학생 수를 과다하게 인정하여 정원 외 모집인원 규모의 적정성에 대해 검토의 필요성이 제기되었다(제주특별자치도의회 행정자치위원회, 2014, 「쟁점이슈별 주요내용」, 『제주특별자치도 대학조례의 개정방향 논의를 위한 원탁회의 자료집』, 5-14.)

입학정원의 29.2%로 전국평균(21.9%)보다도 월등히 높은 점과도 관련이 있는 것으로 보인다(<표 3>, <표 4> 참조).

<표 2> 교원관련 제주도 대학 지표 (단위: 천원)

연도	학교명	전임교원 확보율	전임교원 1인당			
			학생수	SCI 논문	KCI 논문	교내 연구비
2018	관광대	71.2	30.3	0.00	0.05	553.5
	한라대	61.8	34.9	0.01	0.24	0.0
	국제대	102.7	21.3	0.00	0.67	64.9
	제주대	98.6	20.6	0.35	0.78	3,952.1
2017	관광대	70.8	30.9	0.00	0.01	43.7
	한라대	65.2	32.8	0.02	0.22	191.8
	국제대	106.2	20.8	0.02	0.50	58.1
	제주대	97.2	20.8	0.39	0.75	1,786.5
2016	관광대	76.9	28.8	0.00	0,05	0.0
	한라대	64.5	33.1	0.01	0.29	1,020.4
	국제대	110.6	19.7	0.01	0.29	558.5
	제주대	95.5	21.3	0.39	0.89	4,898.7

자료: 대학알리미(www.academyinfo.go.kr)에서 발췌

전임교원의 1인당 교내연구비도 국립대 39,525,000원(2018년)과 비교의 여지가 없으며 교수들의 연구실적 또한 저조했다. 이처럼 사립대의 교육 및 연구 환경은 전반적으로 국립대에 비해 매우 열악하다.

제주지역 대학 입학자 모집현황은 <표 3>과 같다. <제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례>에 의거 전문대학에 2+4대학[29]

29) 제주특별자치도는 지금까지 이양된 사립대학 권한의 효율적 활용을 위하여 관련 제도를 정비하고 적극적으로 사업을 추진하여 왔다. 특히, 고등교육법상 학교의 종류에 없는 전문학사학위과정(2년제)과 학사학위과정(4년제)을 함께 운영하는 대학(2+4대학)에 대하여는 「제주특별자치도 대학설립·운영에 관한 조례」에 포함, 타 시도에 비하여 비교 우위의 사립대학 육성을 위한 제도적인 뒷받침을 추진하였다. 문제는 쟁점이슈로 등장하기도 한 대학설립기준 관련

전환인가가 가능하도록 하여 2,3,4년제가 운영 중이다. 제주관광대는 2015년 2+4대학으로 개편인가를 받아 현재 4년제 4개학과 총 140명, 3년제 4개학과 총 219명, 2년제 16개학과 599명 총 958명의 모집정원이다. 제주한라대는 2013년 '국내 최초'로 전문학사와 학사학위과정을 함께 운영하는 대학으로 인가를 받아 현재 4년제 학사과정 6개 학부 9개학과 총 498명, 3년제 보건학부 6개 학과와 사회복지학부 1개학과, 정보기술건축학부 1개학과 총 406명, 2년제 4개 학부 13개학과 718명 총 1622명이 모집정원이다. 제주국제대는 7개 학부 32개학과 총 709명 모집정원이다(<표 3>참조).

<표 3> 2018학년도 제주지역 대학 입학자 모집현황

	제주한라대			제주관광대		
	모집 정원	정원 외 (정원대 비율)	합계	모집 정원	정원 외 (정원대 비율)	합계
2년	718	223(31.0%)	941	599	185(30.9%)	784
3년	406	99(24.4%)	505	219	30(13.7%)	249
4년	498	167(33.5%)	665	140	48(34.2%)	188
전체	1,622	489(30.1%)	2,111	958	263(27.5%)	1,221
	제주국제대			제주대		
4년	709	101(14.2%)	810	2091	190(9.1%)	2281

자료: 대학알리미(www.academyinfo.go.kr)에서 발췌

정원 외 모집비율을 보면, 제주한라대 30.1%, 제주관광대 27.5%, 제주국제대 14.2%로 전문대가 일반대인 제주국제대보다 높고 전국의 전문대에 비해서도 월등히 높은 것으로 나타났다. 제주국제대 역시 국립대인 제주대보다는 높다(<표 3>, <표 4> 참조).

더 주목할 사항은 2개 전문대학 4년제 정원 외 모집 수는 2, 3년제보다 정원 대 비율이 더 높다는 점이다. 일반적으로 전문대에 비

조문이다. 그중 2+4대학 전환 인가 기준에 관한 사항으로 대학설립·운영규정에는 '교사, 교지, 교원 및 수익용 기본재산'을 확보해야하는데 제주대학설립·운영조례에는 '교사와 교원'만 확보기준으로 제시됨으로써 2+4대학의 부실운영가능성이 제기되었다.

해 4년제 대학은 정원 외 모집이 평균 8%내외임에도 제주사립전문대의 4년제 정원 외 모집은 정원의 30%를 웃돌고 있다. 다른 교육환경도 일반 4년제 대학에 비해 열악한 실정인데 정원 외 학생수 증가까지 허용된다면 전문대학의 4년제 학과가 어떻게 경쟁력을 높일 수 있겠는가. 이러한 2+4제도의 허점은 마치 대학설립준칙주의의 폐단을 떠올리게 하는 것으로 심각하게 고려해야할 사항이다.

<표 4> 2018년 전문대학 정원내외 모집 현황

구 분	전 문 대		
	정원내(A)	정원외(B)	B*100/A
전국합계(제주 제외)	169,650	37,147	21.9
제 주	2,580	752	29.2

전문대 내 4년제 학과특성에서도 문제점이 보인다(<표 5> 참조). 기존의 2년제가 4년제로 학제만 바뀐 경우, 2년제와 동일전공의 4년제를 신설한 경우, 그리고 2년제와 유사한 학과를 4년제로 신설한 경우, 그리고 그마저도 기존의 타 대학 학과와 유사한 경우이다. 이러한 현상은 제주지역의 특성화를 고려한 경쟁력 강화와는 거리가 있고 교육의 질적 측면에서 심히 우려되는 부분이다. 대학설립제도 개선방안 연구(이무근 외, 2003)에서 인가과정의 투명성과 일관성을 확보하고 설립심사기준의 명확화를 기하며 인가주의가 아닌 철저한 준칙주의를 지켜야 할 필요성을 강조한 바 있듯이 2+4제도에 의한 4년제 학과 신설과 정원 외 학생 수에 대한 규제완화가 과연 제주사립대의 경쟁력을 강화하고 있는지 묻지 않을 수 없다. 또한 이렇게 타당성 여부를 고려하지 않은 채 학제와 학과신설을 할 수 있도록 부여한 자율성이 과연 제주고등교육의 질을 향상시키고 있는지도 의문이다.

<표 5> 2018년 제주사립대학 4년제 학과 현황

제주한라대		제주관광대		제주국제대
4년제	2년제	4년제	2년제	4년제
	관광 경영과	국제 비즈니스학과	관광 경영과	관광 경영학과
호텔 경영학과				호텔 관광학과
외식 경영학과	호텔 조리과			식품 외식학과
방송 영상학과	2년→4년	리조트카지노 경영학과	카지노경영 과	
중국경제 무역학과		국제의료중국어 통역학과	관광 중국어과	
사회 복지학과	사회 복지과			사회 복지학과
산업 디자인학과	2년→4년			시각 디자인학과
마사학 마축자원학 간호학과		간호학과		

2. 사립대학 지도감독권이 제주특별자치도로 이양된 이후의 변화

제주특별법의 핵심정책은 국제자유도시에 걸맞는 국제경쟁력의 강화이며 이를 위한 여건조성을 위해 중앙행정기관의 권한을 제주도로 이양함으로써 국제적 교육환경을 조성하는데 그 목적이 있다.

그러나 허술하고도 비교육적인 의도가 개입된 일련의 조례개정과정을 거치며 정원 외 학생 수 증가와 2+4제도에 의한 4년제 학과 증설 등 전반적인 학생 수 증가를 초래하였다. 과연 제주의 사립대학은 국제적 교육환경을 구축하고 국제경쟁력 있는 대학으로 발전하고 있는가?

제주특별자치도 대학정책추진 방향에 대한 연구(박재윤, 하봉운, 최병학, 2012: 27)[30]에 의하면 '국제적 교육환경 조성'을 위해 국내 대학기관 설립 혹은 프로그램 개설 조건을 완화하고 지원할 필요성을 시사한 바 있다. 이는 제주특별자치도 지역특례 고등교육법을 통하여 국제자유도시에 걸맞는 다양한 대학들이 설립되어 많은 학생들을 유치하고 교육 서비스업이 성장할 수 있도록 하기 위한 것으로 기존 대학과 중복되어 과도한 경쟁을 하는 교육 프로그램이나 대학의 설립에 대해서는 심사를 통해서 엄격하게 규제할 것을 제안한 바 있다. 또한 '국제화를 저해하는 대학 내 관례 등 불문법에 관한 실태조사와 개선' 등의 연구를 수행할 것과 제주도지사와 교육부장관의 협력 체제를 구축, 운영해야 함을 권고한 바 있다.

그러나 앞서 살펴본 바, 2+4제도만 하더라도 4년제 학과신설의 기준이 전국의 최소기준에 비해 완화[31]되었을 뿐 아니라, 기존 학과와 유사학과를 개설하고 심지어는 2년제와 동일학과를 4년제로 개설하는 등 기존 대학과 구별되는 경쟁력과 특성을 가진 대학들이 많이 설립될 수 있도록 한다는 정책추진방안(박재윤, 하봉운, 최병학, 2012: 26)과는 전혀 부합하지 않음에도 규제를 완화하고 관련한 조건심사를 소홀히 함으로써 지역대학의 경쟁력이 오히려 약해지고 있다.

제주대학조례도 특성화할 것만 하고 전국 공통적으로 적용할 것은 그대로 기존 규정을 적용하는 것이 바람직하다는 의견(박재윤, 하봉

30) 제주도는 특별법 개정에 따라 개정 법률의 입법취지 분석과 구체적인 정책 방향과 과제 도출 및 자치법규정비를 위한 연구를 한국교육개발원에 위탁하여 수행하였다.

31) <2+4대학 전환 인가 기준에 관한 사항>에 대해 대학설립·운영규정에는 '교사, 교지, 교원 및 수익용 기본재산'을 확보해야하는데 제주대학설립·운영조례에는 '교사와 교원'만 확보기준으로 제시됨으로써 2+4대학이 부실운영가능성이 제기된 바 있다.

운, 최병학, 2012: 27)이 있었음에도 수차례 개정, 신설되면서 지나치게 사립대학의 자율이 아닌 사학재단의 자율을 허용하였고, 그에 따른 엄격한 심사나 규제를 하지 않았다. 또한 <제주특별자치도 대학육성 및 지원에 관한 조례>[32] 에 대학의 제도개선이나 교육여건 개선 등의 사항이 담겨있지만 관련성과는 미흡하다고 본다.

이러한 문제들은 제주사립대학을 지도·감독할 수 있는 전문적 시스템 부족과 무관하지 않다. 전문 인력이 부족할 뿐 아니라 부서 간 이동이 잦아 업무의 연속성마저 저하되어 대학의 제반 문제들에 대한 관리가 제대로 이루어지고 있지 않다. 일예로 대학의 기본적 의무사항에 대한 문의를 하면 전문적인 답변을 듣기까지 시간이 걸리고, 교육부에 확인을 하는 것이 더 빠르고 정확한 경우도 있었다. 학내 문제에 대해 비판적인 구성원들은 지도감독을 요청하기 위해 많은 시간 수차례 담당자들에게 설명하고 설득해야만 했고 그럼에도 불구하고 해결된 것은 아무것도 없었다. 한마디로 이해와 준비부족이었다. 대학의 공공성에 대한 이해와 사학 자율성에 대한 이해가 부족하였고, 지도감독은 위법한 사항을 예방하기 위한 것이 아닌 위법한 사항이 발생되었을 때만 할 수 있다는 인식 등으로 학내 갈등과 분규 및 부정과 비리는 쉽게 해결되거나 드러나지 않았다. 결과적으로 앞서 살펴본 제주사립대학 현황과 교육환경을 보더라도 지도감독권이 이양된 이후 제주사립대학 교육환경은 더 열악해졌음이 자명하다.

32) 우수인력을 양성하고 교육여건을 개선하여 경쟁력을 높일 수 있도록 육성, 지원하기 위해 <제주특별자치도 대학육성 및 지원에 관한 조례> 제정(2013.11.27.)

3. 제주사립대학 공공성 회복방안

제주사립대학문제의 대안은 큰 틀에서 본다면 앞에서 살펴본 한국 사학문제의 해결방안으로 제시된 사립학교법 개정, 사립대학설립기준 및 통제기능의 강화, 현 정부의 정책인 공영형 사립대 방안을 그대로 적용시켜볼 수 있다. 여기서는 제주대학조례가 특별법이 허용하는 최대한의 특례들을 잘 활용함으로써 제주지역대학들이 다양하고 충실하게 발전할 수 있는 제도적 여건조성의 차원에서 제정된 것임을 감안하여 제주대학조례와 관련하여 나타난 문제점들에 대한 대안에 초점을 맞추고자 한다.

1) 제주사립대학 재정지원 정책

등록금에 의존하는 사립대학 중심의 체제에서 대학교육의 질을 향상시킬 수는 없다. 제주사립대학 역시 등록금 의존도가 높다. 제주대학조례가 국제적 경쟁력을 강화하기 위해 '국제적 교육환경조성'에 그 목적이 있는 만큼 제주사립대에 대한 국가와 지자체 재정지원마련을 위한 정책은 절대적으로 필요하다. 지도감독권한이 제주도지사에게 이양된 만큼 재정에 대한 권한도 당연히 확보되어야 할 것이다. 따라서 도지사는 중앙정부와의 긴밀한 협약을 통하여 대학운영에 관한 정보를 공유하고 대학에 대한 재정지원과 보조에 있어서 협력체제를 구축하여 특별자치도의 국제적 교육환경조성을 위한 재원마련에 적극 나서야한다. 또한 지자체 자체적으로도 사립대학 지원을 위한 재정지원정책을 적극적으로 마련해야 한다.

과감한 고등교육 장기투자계획을 마련한다면 지역에 자리한 알찬 소규모 대학들이 지역경제 활성화와 나라의 균형발전에 끼치는 긍정적 역할을 할 수 있을 것이다.

동시에 대학재정지원을 함에 있어 금전비리가 사학비리의 과반을

차지하고 있는 상황을 고려한다면, 재정지원을 최대한 하되 지원금에 대한 대학의 회계 투명성[33]은 철저히 감독하고 회계부정에 대해서는 엄중한 제재를 병행하는 것은 필수적이다.

2) 조례개정

제주대학조례는 그동안 대학구성원들의 비판의 목소리가 없었다면 낯부끄러운 모습으로 남아있을 것이다. 특히 평의원회 관련한 조례 개정과정에서 대학의 자율권이 보장되어야 한다는 이유로 원안이 수정 가결된 것을 보면 사학의 자율성에 대한 왜곡된 인식의 변화가 절실하다.

대학평의원회는 구성원들의 대의기구이자 대학의 주요 운영사항에 대한 심의기구로서의 법적 위상을 가지고 있지만 실질적 기능이 약화되어 사학재단에 대한 최소한의 견제기능밖에 없다. 그마저 외부인사의 비중을 높여 구성원의 참여가 제한된다면 재단이나 행정본부의 뜻이 관철되어 진정한 대의기구이기보다는 거수기역할을 한다는 비판을 면하기 어려우며 학교 운영의 투명성과 공공성은 담보되기 어렵다. 투명성과 공공성을 담보할 책무를 외면하는 사학의 자율성은 부정과 비리의 온상에 거름을 주는 격이 될 수 있음을 주지할 필요가 있다.

제주한라대학의 경우, 평의원회가 왜곡 운영되는 사례가 발생하면

33) 2019년 제주특별자치도는 대학생 해외대학 연수 지원 사업으로 대학별 해외연수지원금을 책정하였다. 공적 지원금은 교비회계에 편입해서 사용해야하나 일 대학에서는 교비회계가 아닌 산학협력단 회계로 사용할 것을 요청하였고, 수용이 되지 않자 지원받기를 거부하였다. 지자체에서 제공되는 학생해외연수지원금 거부는 상식적으로 납득할 수 없으며 교비회계편입을 거부하는 설득적 이유가 없음에도 제주도는 대학의 입장을 수용·방관함으로써 수많은 대학생들의 해외연수의 기회가 사라졌다. 누구의 책임인가?

서 제주도 감사위원회 감사를 받은 결과, 대학에 기관경고, 제주도에 주의처분이 내려졌다. 이어 제출된 조례개정안에는 '동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자'를 전체 평의원의 '1/4'을 초과해선 안 된다고 강화하였으나 도의회에서 '1/2'로 재수정되어 통과되었다. 그 결과, 제주한라대학은 조례 개정 직후 이사회를 열어 평의원회 구성을 교수 2인, 직원 2인, 학생 2인, 동문 1인, 대학발전에 기여한 자 4인 등 45%가 교외 인사로 구성되도록 정관을 개정하여 적용하고 있을 뿐 아니라 평의원회 의장직도 교외인사가 맡고 있어 구성원들의 대의기구인 대학평의원회가 교외인사 중심으로 운영되고 있음에도 아무런 제재를 가하지 못하고 있다.

이처럼 지금의 제주대학조례로는 사학재단에 대한 최소한의 견제기능도 제대로 하기 어렵다. 사학재단에 대한 최소한의 견제기능뿐인 평의원회 마저도 재단의 입맛에 맞는 이들로 구성이 된다면 대학운영의 공정성과 투명성을 담보하기 위한 최소한의 가능성이 사라지는 것과 다름 아니다. 따라서 제주사립대학의 공공성과 투명성을 위해 우선 평의원회의 기능 및 구성에 대한 조례재개정이 필요하다.

제주대학조례는 2+4제도를 도입하여 제주사립전문대학의 자발성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 다양한 학제나 프로그램을 허용하고 있다. 그 제도가 성공하기 위해서는 우선적으로 구성원들의 충분한 의견수렴 등을 통한 타당성 진단 후 그에 따른 인프라 구축 등 제반 여건에 대한 세심한 준비가 필수적이다. 2+4제도에 의거 우후죽순 4년제 학과가 신설되고 정원 외 학생 수 증가 등으로 인한 교육의 질 저하는 그 폐해가 고스란히 학생들에게 돌아갈 뿐이다.

제주대학조례가 대학교육의 질 향상에 기여하지 못한 핵심원인은 바로 '허용을 위한 조건'이 적절하지 않았기 때문으로 보인다. 이미 폐지된 대학설립준칙주의의 부실대학 양산 등의 폐해를 반면거울 삼는다면 2+2제도는 배우 신중히 접근해야할 부분임이 틀림없다. 일

예로 대만의 전문대학(박재윤, 2013)은 수많은 대학이 과학기술대학으로 전환되면서 수업연한이 기존 2년에서 4년으로 확대되고 석박사 과정이 개설되어 이를 통해 직업교육의 경쟁력을 높이고 직업교육에 대한 사회적 차별을 해소해 나간 성공적 사례로 제시되고 있다. 중요한 것은 전환의 조건[34]이 매우 까다롭다는 것이다. 또한 4년 주기로 대학평가를 시행해 교육의 지속적 질 향상도 꾀하고 있다. 뿐만 아니라 엄격한 교수임용 및 평가를 실시하여 인센티브를 지급하고 있다. 이처럼 제주사립대학도 학과나 교육 프로그램을 자유롭게 창의적으로 제공할 수 있도록 하는 제도적 보장은 바람직하나 반드시 엄격한 기준을 조례에 규정하고 이를 충족하는 경우에 한해서 시행되어야 한다.

또한 지도감독권한을 강화할 구체적 조항들을 조례에 규정해야한다. 사립대 경영진의 비민주적, 독단적 대학운영, 각종 인사비리와 부정부패에도 “대학 내에서 알아서 할 일”로 간주하고, 위법한 사항이 아닌 것에 대해서는 속수무책인 경우들을 보면 더욱 그러하다. 제주사립대학 발전을 위해 적극적인 지원을 하되 대학의 부정이나 비리에 대해서는 보다 엄격한 통제를 할 수 있도록 지도감독권한을 강화할 필요가 있다. 이는 대학의 자율성을 침해하는 것이 아니고 대학구성원들의 자율성을 보장하는 장치를 통해 오히려 대학의 자율성을 지켜내는 것이다.

3) 대학 간 연계와 협력 패러다임

미래사회는 개인의 능력보다 집단창의성과 상호 협업능력, 그리고 소통능력 등을 통해 서로 배려하고 공유하는 교육의 새로운 가치가

34) 도서관 면적 1500평 이상, 장서 15만권 제공, 행정 및 교육분야 1등급 등의 기준을 충족한 대학만 과학기술대학으로 전환할 수 있게 함

부각되고 있다. 그에 따라 개별 대학의 경쟁 패러다임에서 대학 간 연계와 협력의 패러다임이 강조되는 집단경쟁력 시대를 맞이하고 있다(반상진, 2014: 44).

제주사립대학 신입생은 지역특성상 상당부분 도내 고교졸업생들로 구성된다. 한정된 학생들이 각 대학에 분산되는 형태로 입학을 하고 있으며 입시홍보에 따라 다소간 차이는 있겠지만 큰 차이는 기대하기 어려운 실정이다. 그러나 입시철이 되면 3개 대학 간 경쟁이 과열되며 대부분의 교수들이 학생모집을 위해 고교방문에 많은 시간과 노력을 쏟고 있고, 고등학교 방문 시 입시 홍보에 참여하는 학생 수보다 방문 교수수가 더 많은 경우가 허다한 것이 오늘의 현실이다. 그 시간과 노력을 우수한 교과과정 개발, 교수학습방법 향상, 연구 등 교수의 역량강화와 교육환경개선에 투자한다면 교육의 질은 향상될 것이 분명하다. 따라서 3개 대학 간 소비적인 상호경쟁을 하기보다 대학별 특성화와 대학들 간 상호연계체재의 형태로 개편하는 방안을 선제적으로 추진한다면 입시경쟁도 완화되고 특별자치도의 특성을 살리는 특별한 교육모델로 자리매김할 수도 있을 것이다.

반상진(2012)은 대학의 공공적 가치를 실현하고, 대학 간 연계협력을 통한 대학발전의 시너지 효과 등 대학체재의 체질을 변화시키며, 대학운영의 자율성·효율성·경쟁력 제고 그리고 대학경쟁력 강화를 위한 국가의 책무성 강화를 기대할 수 있는 중장기적 방안으로 한국형 대학연합체제를 주장한 바 있다. 같은 맥락에서 제주도의 특성을 고려한 '제주형 대학연합체제'를 구축하여 대학별 특성을 고려한 학과의 재편, 교과과정의 공동개발, 캠퍼스 공유, 공동학위제 등 다양한 정책을 개발하여 추진될 수 있기를 기대한다.

현 정부는 공영형 사립대를 단계적으로 육성, 확대하겠다고 밝힌 바 있다. 제주도의 경우 특례를 잘 활용하여 소위 '정부책임형(공영형) 사립대학'[35](임재홍, 2012: 211) 모델을 제주의 특성에 맞게

‘지방정부책임형’으로 선제적으로 육성하는 방안도 고려할 필요가 있다. 제주사립대학들이 지방정부책임형 사립대로 전환된다면 대학조례의 목적인 국제화 교육환경조성과 국제경쟁력을 갖춘 특성화된 사학으로 발전할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대된다.

4) 지도감독기관의 전문적 시스템 확보와 특별위원회 구성

고등교육의 공공적 가치 실현은 개인과 국가·사회의 공동선을 실현하기 위한 필수적인 조건인 만큼 대학의 정책은 공공적 가치를 구현하는 방향으로 설계되어야 한다.

지금의 제주특별자치도 지도감독체제로는 공공성을 해치는 대학의 문제를 결코 해결할 수 없다. 사학문제를 학내에서 해결할 문제로 인식하거나, 위법한 사항에 대해서만 지도감독하려 한다거나, 도감사위 감사 처분에 따르지 않아도 강제할 방법이 없다면 결국 대학의 공공성을 위해 저항하는 소수 구성원들에 대한 사학재단의 탄압을 허용해주는 거나 다름 아니기 때문이다. 따라서 담당공무원들의 전문성을 키우고 인력을 더 확보하여 지도감독기능을 보다 체계적이고 전문화할 필요가 있다.

현재의 사립학교법 하에서는 재단의 전횡으로부터 대학은 자유롭지 못하고 불공정한 인사와 불투명한 운영으로 대학의 공공성이 쉽게 무너지고 있다. 국민의 세금으로 지원되는 국가 및 지자체의 재정지원도 적정하게 사용되지 않을 소지가 다분하다. 또한 재단과 그 관계자들의 독단적 대학운영으로 창의적이고 비판적 사고를 가르쳐

35) 정부책임형 사립대학이란 국가와 지자체 등 공적 기관이 대학운영경비의 50%이상을 제공하고 인사와 예산에 대해서는 학교법인이 아니라 대학 구성원과 외부 위원으로 구성되는 대학운영위원회가 심의·의결권을 가지도록 하는 반공립, 반사립으로 전환되는 사립대학을 말한다(임재홍, 2012:211).

야할 교수들 스스로 보신주의나 무력감에 젖어들게 되며 이는 교육의 질 저하와 직결된다. 따라서 대학구성원들과 도민들의 감시와 의견을 수렴할 수 있는 제도적 창구가 반드시 필요하다. 이에 사학비리를 척결하고 공정하고 투명한 대학운영을 위해 사립대학의 공공성 강화를 위한 특별위원회와 사립대학 시민감시단 등을 구성할 것을 제안한다.

Ⅴ. 나오며

서구 주요 국가들의 대학체제가 기존의 봉건성을 완전히 탈피하고 공익성과 시민성, 민주성을 토대로 재편되게 된 계기가 바로 1968년 저항운동이었다고 한다. 본고는 제주사립대학의 공공성 회복을 위해 저항해 온 대학구성원들과 관심과 지지를 보내준 분들의 노력의 흔적을 기록으로 남기는데 의의를 두고자 한다.

한국사립대학은 신자유주의 교육정책과 함께 사학의 사유화와 다양한 형태의 사학비리가 만연하면서 고등교육의 공공적 가치가 무너지고 말았다. 제주특별자치도의 사립대학 역시 특별법에 따라 국제경쟁력을 강화하여 국제적 교육환경을 조성한다는 목적으로 제주대학조례를 제정하고 이양된 사립대학 지도감독권한을 행사하고자 하였으나 그 취지가 무색해졌다. 그러나 끊임없이 교육의 공공성을 지켜내기 위한 비판과 자성의 목소리가 이어져오면서 사학비리를 근절하기 위한 제도적 장치들을 위한 움직임이 커지고 있다. 사학혁신위원회의 활동이 더 강화되고 사학법 개정까지 이어지는 근본적인 체질변화를 위한 개혁이 필요한 상황이다.

제주대학조례제정 이후 제주사립대학 교육은 특별해지거나 교육의 질이 향상되지 않은 점을 상기하며 제주의 특별함이 열등함이 아닌

독특함과 우수함으로, 제주다우면서도 경쟁력 있는 특별한 교육환경으로 향상될 수 있도록 제주사립대학 발전을 위한 도지사의 명확한 의지와 정책마련이 필요한 시점이다. 그동안 많은 비판이 제기된 대학조례도 한 조문, 한 조문 정밀한 검토를 통한 개정이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

끝으로 제주특별자치도의 특성을 고려한다면 제주형 대학연합체제로의 전환을 중장기적 방향으로 설정할 것을 제안한다. 또한 고등교육지원을 위한 정부의 재원과 제주도 자체의 재원마련을 위한 제주도지사의 확고한 의지 그리고 제주도민의 지속적 관심으로 제주에 지방정부책임형 사학의 모범사례가 성공적으로 추진될 수 있기를 기대해본다.

참고문헌

감사원, 2014, 『감사결과보고서-대학교육역량 강화시책 추진실태-』.

교육부, 2019, 『2019 사학혁신위원회 활동백서』.

박재윤・하봉운・최병학, 2012, 『제주특별자치도 대학정책추진 방향에 대한 연구』, 한국교육개발원.

박재윤, 2013, 「경쟁력 있는 지역 사립대학 육성과 제도적 지원」, 『미래 경쟁력 있는 지역 사립대학 육성방안』, 제주특별자치도(특별자치행정국) 주최 미래 경쟁력 있는 지역 사립대학 육성방안 토론회 자료집, 27-46.

반상진, 2012, 「한국형 국립대 연합체제 구축방안; 국립대 공동학위제 실현을 위한 단계적·입체적 접근」, 민주통합당 정책위원회, 교수학술 4단체, 국교련, 국회도서관 소회의실(7.18).

_____, 2014, 「현 정부 대학구조개혁 정책의 문제점과 개선 방향」, 『한국대학, 무엇이 문제인가: 위기 진단과 실천적 과제』, 한국대학학회 창립기념 학술대회 자료집, 3-45.

윤지관, 2013, 「대학교육의 공공성과 민주화의 과제-'대학공영화 운동'을 제안하며-」, 『제주지역 대학의 공공성 강화와 민주적 발전과제』, 제주지역 대학발전을 위한 공동학술회의 자료집, 3-9.

_____, 2014, 「진정한 대학구조개혁을 위한 정책대안의 모색」, 『진정한 대학구조개혁을 위한 정책적 · 법률적 대안의 모색』, 2014 한국사립대학교수연합회 연찬회 자료집, 3-15.

_____, 2015, 「대학민주주의의 위기, 문제는 무엇인가?」, 『한국대학의 민주주의는 죽었는가』, 한국대학학회·연세포럼 공동주최 학술대회 자료집, 2-7.

이무근・박재윤, 2003, 『대학설립제도 개선방안 연구』, 교육인적자원부.

이시우, 2008, 「대학의 자율화 기반 구축을 위한 고등교육법 개정」, 『대학교육』, 154, 25-31.

임재홍, 2014, 「진정한 대학구조개혁을 위한 법률 대안의 모색-사립대학을 중심으로-」, 『진정한 대학구조개혁을 위한 정책적 · 법률적 대안의 모색』, 2014 한국사립대학교수연합회 연찬회 자료집, 17-56.

장수명, 2013,「한국대학의 위기의 정치경제와 개혁과제」,『한국대학, 무엇이 문제인가: 위기 진단과 실천적 과제』, 한국대학학회 창립기념 학술대회 자료집, 49-82.

정대화, 2017,「사학문제의 현황과 사학개혁의 방향」,『사학개혁운동본부. 문재인정부와 사학개혁』, 대구대학교 출판부.

정민, 2013,「제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례 검토의 필요성」,『한국대학, 무엇이 문제인가: 위기 진단과 실천적 과제』, 한국대학학회 창립기념 학술대회 자료집, 115-118.

____, 2017,「제주사립대학의 문제와 해법」,『제주 이슈 진단과 대안적 해법』, 더 나은 제주사회를 위한 진교넷 난상토론회 자료집, 104-117.

제주특별자치도 감사위원회, 2015,『제주한라대학교 평의원회 구성관련 조사결과』.

제주특별자치도, 2011,『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』184조.

_____, 2013,『제주특별자치도 대학 육성 및 지원에 관한 조례』.

_____, 2017,『제주특별자치도 대학 설립·운영에 관한 조례』.

제주특별자치도의회 행정자치위원회, 2014,「쟁점이슈별 주요내용」,『제주특별자치도 대학조례의 개정방향 논의를 위한 원탁회의 자료집』, 5-14.

제주특별자치도의회 박원철 의원실, 2014,『제주특별자치도 대학 설립·운영 및 육성·지원 조례 관련 대학관계자 간담회(2차) 자료집』.

제주한라대학교 교수협의회, 2013,「대학평의원회 및 '제주대학조례'가 도내 사학의 공공성·투명성에 미치는 영향」,『제주지역 대학의 공공성 강화와 민주적 발전과제』, 제주대학교 교수회·제주한라대학교 교수협의회·진실과 정의를 위한 제주교수네트워크, 제주지역 대학발전을 위한 공동학술회의 자료집, 38-66.

한국대학학회, 2015,『대학구조개혁 정책대안 발표회 자료집』.

참고 사이트

제주특별자치도, http://www.jeju.go.kr/jeju/peace/summary/mean.htm

대학알리미, www.academyinfo.go.kr

참고기사

교육희망, 「'공영형 사립대' 시행으로 고등교육 체제 바꿔야」, http://news.eduhope.net 에서 2019.5.16 인출.
김경래의 최강시사, 「사학비리의 핵심은 세습」, KBS1Radio, 2019.7.1 인출.
경향신문, 「사립대 2곳 중 1곳, 전문대 10곳 중 9곳은 설립자 친인척이 이사장·총장」, http://news.khan.co.kr 에서 2013.10.15 인출.
뉴스제주, 「'자가당착 빠진 도의회...대학운영조례 논란조항' '원점'」, http://www.newsjeju.net 에서 2017.9.8 인출.
미디어제주, 「감사요구 해놓고 지적사항 반영된 조례개정은 안된다?」, http://www.mediajeju.com 에서 2017.9.8 인출.
제주도민일보, 「허점 드러난 제주대학조례, 도의회 어떻게 손질할까」, http://m.jejudomin.co.kr 에서 2014.9.11 인출.
제주신보, 「관계법령 충돌 제주도 대학조례 개정 필요」, http://www.jejunews.com 에서 2014.6.11 인출.
한겨레, 「제주한라대 방만 운영을 부른 조례수술」, http://www.hani.co.kr 에서 2014.12.8 인출.

Abstract

A Study on the Problems and Alternatives of Jeju's Private Universities

- Focusing on the Results of Transferring the Supervision Authority to Jeju Governor-

Jung, Min*

This study analyses the reasons Jeju's colleges' competitiveness has got weaken since the jurisdiction of college-foundation and management was transferred to Jeju Governor, and seeks the solutions. The first result shows that crisis of publicness is the overall situation throughout private colleges in Korea. Because of the adverse effects of college-foundation normative system, a new liberalism applied to higher education, substandard colleges have increased, and private colleges' clan-inheritance has widely spread out. In addition, public administration and supervision for them have been so poor that their corruption and scandals are more endemic. The newly established Jeju college ordinance brought the results as follows;

As the result of the easy permission to establish '2+4' year colleges, Jeju is flooded with too many similar departments. The number of students per professor has seriously increased because extra students are permitted over the assigned quota. 40% of the college general committee, a major representative body, is occupied

* Cheju Halla University

by members unrelated with a school. Civil officials in charge of administration and overseeing lack professionality and durability.

To recover publicism of Jeju's private colleges and elevate their competitiveness, I suggest revision of private school law and Jeju's college ordinance, enhancement of public supervision jurisdiction, establishment of a special committee for private schools' publicism, promotion of private colleges a province government is mainly in charge of, build-up of Jeju's college alliance.

Finally, I expect harsh criticism and tenacious resistance to make Jeju's private colleges jump up to really educational institutes equipped with international competitiveness.

Keywords : private university, supervision authority, publicness, ordinance of jeju special self-governing province's college foundation and management

교신 : 정민 63092 제주특별자치도 한라대학로 38 의관 616호
(E-Mail: minspace35@hanmail.net)

논문투고일 : 2019. 07. 17
심사완료일 : 2019. 08. 08
게재확정일 : 2019. 08. 09